

Гарантії від Єрмака та Расмуссена: яку схему безпеки України просуватиме Банкова



2022-09-13

СЕРГІЙ СИДОРЕНКО

редактор "Європейської правди"

у підготовці інтерв'ю до друку брали участь Марія Ємець та Дар'я Мещерякова

Офіс президента України представив своє бачення безпекових гарантій для України, які були напрацьовані групою міжнародних радників на чолі з колишнім генсеком НАТО Андерсом фог Расмуссеном.

Опублікована концепція – значно краща за ідеї, що лунали від Банкової з цього приводу досі.

До неї не потрапили пропозиції, що є найбільш неприйнятними для західних партнерів.

З числа потенційних гарантів України нарешті видалили *Китай* і, звісно ж, також *Росію*.

Вже не йдеться про загальний всеохопний договір, що об'єднував би усіх держав-учасниць;

— натомість запропонована *багаторівнева* система.

Втім, окремі її елементи напевно викличуть запитання у деяких столицях і навіть є такими, що юридично не можуть "злетіти" - тож у разі, яку дійде до підписання договору – їх доведеться змінювати .

Важливо, що Україна облишила нереалістичні сподівання отримати гарантії "сильніші, за ті, що надає НАТО", натомість твердо повернулася до прагнення стати членом Альянсу – і запропонований текст цьому не суперечить. Йдеться, по суті, про тимчасові безпекові гарантії до набуття Україною членства у Альянсі, але з елементами, які мають залишитися навіть після вступу.

Проект договору, що отримав дивну назву Kyiv Security Compact, ще не фіналізований - його представили у вигляді концепції, однак схоже, що Київ серйозно налаштований довести його до результату.

КИЇВСЬКИЙ БЕЗПЕКОВИЙ ДОГОВІР
THE KYIV SECURITY COMPACT

**МІЖНАРОДНІ ГАРАНТІЇ БЕЗПЕКИ ДЛЯ УКРАЇНИ:
РЕКОМЕНДАЦІЇ**

1.

2.

Співголови робочої групи з питань міжнародних гарантій безпеки для України

Андерс Фог Расмуссен
Андрій Єрмак

Глава ОПУ Андрій Єрмак, що разом з Расмуссеном є співголовою групи з розробки документа, каже про наміри підписати угоду вже до кінця року, а

— завдання з "окучування гарантів" Банкова поставила перед очільником МЗС та спікером парламенту.

1. Про що йдеться

Ідея про те, що Україна разом із завершенням війни має отримати гарантії безпеки від Заходу, щоби виключити повторний напад, з'явилася у офіційного Києва ще у березні.

Цю ідею включали у всі переговорні пакети з РФ у той період, коли переговори з Москвою ще велися. Утім, тоді вони викликали переважно критику експертів, та й у владі в їхню дієвість вірили не всі, розповідали джерела "ЄвроПравди".

У квітні, після звільнення півночі Київщини та Чернігівщини та появи доказів дій РФ з ознаками геноциду, підтримка переговорів з РФ почала поступово згасати. Однак ідея про безпекові гарантії із цим не зникла, а трансформувалася, у тому числі під впливом критики як експертів, так і західних партнерів (ЄП доводилося чути критичні зауваження від ключових гравців, включно із США!).

1 липня запрацювала спеціальна група з питань міжнародних безпекових гарантій для України зі співголюванням **Єрмака** та **Расмуссена**, якій доручили підготувати концепцію дієвих, але реалістичних гарантій.

А 13 вересня (**через 2,5 місяців**) її робота добігла завершення – ОПУ оприлюднив підсумковий документ.

Одна з головних відмінностей від ідей, що звучали навесні – те, що **Китаю (а тим більше Росії) не буде у переліку держав-гарантів**. До переліку держав-гарантів увійшли майже виключно держави-члени НАТО.

Виняток – **Австралія**, якій також запропонували приєднатися до союзу гарантів.

Повний перелік, як його наводять у документі:

США, Велика Британія, Канада, Польща, Італія, Німеччина, Франція, Австралія, Туреччина, а також країни Північної Європи та Балтії, Центральної та Східної Європи.

Цікаво, що

Андрій Єрмак у відповідь на запитання ЄП припустив, що Китай долучиться до документа згодом, але Андерс фог Расмуссен виключив

таку можливість, так само як її досі виключали експерти (детальніші коментарі обох посадовців читайте у бліц-інтерв'ю в кінці публікації).

Невизначеність ОПУ з цього питання засмучує:

схоже, там не з'явилося розуміння того, що неможливо створити безпековий союз, у якій увійшли би одночасно США та Китай!

Добре, що розробкою концепції керували саме іноземні експерти на чолі з колишнім генсеком НАТО, авторитет якого у безпекових питаннях є незаперечним.

Друга відмінність представленого від планів, що лунали навесні – **брак конкретних зобов'язань**, які раніше в ОПУ називали обов'язковим елементом (на кшталт "кількість літаків, що поставить країна Х").

Представлений договір буде радше рамковим, і уточнюватиметься домовленостями з кожною конкретною країною. І не варто шкодувати, що це дає менше впевненості: в іншому разі шанси на узгодження договору з партнерами прямували би до нуля – зокрема, через те, що різні гарантії можуть надати дуже різну підтримку.

Третя відмінність від тієї схеми, що звучала від Києва під час переговорів з Росією та кілька місяців після них – це те, що **безпековий договір не суперечить курсу України на вступ до НАТО**. Навпаки, можна говорити про певну синергію між цими процесами.

І остання, четверта ключова відмінність – те, що **йдеться про "дерево міжнародних угод", а не про одну всеосяжну**, як це пропонували, зокрема, на переговорах у Стамбулі. Це також підвищує шанси на те, що домовленість не лишиться просто у планах.

На двох останніх пунктах варто зупинитися окремо.

2. Як меморандум, але "компакт"

Ця глава – для тих, хто цікавиться юридичною стороною (тобто "як воно працюватиме"). Якщо це вас не цікавить – скрольте до наступної глави, про НАТО.

Перше, що дивує при прочитанні документа – це його назва.

ПОДЯКА

Цей документ був підготовлений на основі особистого внеску та дискусій провідних експертів з різних країн демократичного світу. Серед них колишні прем'єр-міністри, міністри, високопосадовці та академіки. Співголови робочої групи з питань міжнародних гарантій безпеки для України дякують всім учасникам за їх внесок.

ПРЕАМБУЛА

Через вісім років після незаконної анексії Криму, вторгнення на Донбас і розпалювання конфлікту на українському сході Росія знову напала на Україну. Російські війська знищували цілі міста, вчиняли воєнні злочини та прагнули захопити суверенну територію України. Вони намагалися підкорити її населення та замінити демократично обрану владу. Війна в Україні має далекосяжні наслідки як на регіональному, так і світовому рівні, оскільки стабільність в євроатлантичному регіоні тісно пов'язана з безпекою України.

Будапештський меморандум про гарантії безпеки виявився нікчемним. Він не передбачав ніяких жорстких юридично та політично обов'язкових заходів, що могло б стримати російську агресію. Якщо Україна не отримає унікальні та ефективні гарантії безпеки – які повинні бути закладені в мирний процес з врегулювання конфлікту – немає підстав вважати, що це не повториться.

Україна знаходиться на шляху до членства в ЄС і як майбутній член ЄС зможе користуватися положеннями про взаємну оборону ЄС. Прагнення України приєднатися до НАТО та скористатися перевагами оборонної співпраці в межах Альянсу закріплено в її Конституції. Це прагнення є суверенним рішенням України. Членство в НАТО і в ЄС значно зміцнить безпеку України в довгостроковій перспективі. Проте Україна потребує гарантій безпеки вже зараз.

В оригінальній англійській версії документа вона звучить як ***Kyiv Security Compact***.

Перекласти цей **дивний термін** українською в ОПУ навіть не взяли – тому навели оригінальну назву та дуже приблизний український відповідник **"Київський безпековий договір"**.

Однак між цими термінами є величезна відмінність.

У міжнародному праві **"компактами"** зазвичай називають великі багатосторонні рамкові домовленості, що **не є юридично зобов'язуючими, не проходять процедуру ратифікації** тощо.

Тобто

– такі собі політичні декларації, що встановлюють індикатори високої мети, до якої мають прямувати всі країни, яким цікава ця "угода".

Наприклад,

кліматичний [UN Global Compact](#), чи [Global Compact for Migration](#).

Дуже контрастує з тим, що чекаєш від *угоди про безпеку України*, чи не так?

Але річ у тім, що група Расмуссена справді знайшла шлях, як зробити договір з такою назвою реально дієвим.

Про це трохи далі.

У вівторок на брифінгу в ОПУ експерс НАТО унікав відповіді про те, чи буде "компакт" ратифікуватися, а згодом у розмові з ЄП додав, що юридична форма ще має бути погоджена.

Однак він все ж визнав, що насправді йдеться про ще один меморандум, тобто декларативний документ.

"Від назви "Меморандум" ми відійшли, щоби уникнути негативного шлейфу Будапештського меморандуму (далі – БМ)", - пояснив Расмуссен ЄП.

Звісно ж, назва – це не єдина відмінність від БМ.

Автори нової концепції врахували ключові проблеми БМ, які нівелювали його і без того слабкі механізми після нападу Росії.

Зокрема,

всі рішення пропонують ухвалювати в обхід Ради безпеки ООН (у якій Росія має блокуючий голос).

Пропонується записати чіткі строки ухвалення рішень (наприклад – не більше 24 годин у разі повідомлення України про напад на неї).

"Але головна відмінність – те, що у компактi держави-гаранти беруть на себе зобов'язання постачати в Україну те, що їй необхідно для захисту, зокрема зброю", - розповів Расмуссен.

Але як це працюватиме, якщо документ вирішать робити не юридично зобов'язуючим, якщо його не ратифікують парламенти тощо?

Цей імовірний *недолік "компакта"*, як йдеться у оприлюднених ОПУ юридичних поясненнях, буде компенсуватися за рахунок інших документів – двосторонніх або багатосторонніх.

Система безпекових гарантій, виходячи з документів робочої групи, буде побудована як "ялинка".

Київський безпековий компакт стане її "стовбуром", на який мають бути "нанизані" двосторонні угоди з державами-гарантами – США, Британією тощо.

Саме ці додаткові угоди матимуть ключову вагу для гарантування безпеки України.

"Гарантії мають бути обов'язковими для виконання на основі двосторонніх угод, але всі ці угоди має об'єднувати спільний документ про стратегічне партнерство під назвою *Київський безпековий компакт*", - йдеться у письмових рекомендаціях групи.

"Також будуть секторальні угоди. Наприклад, може бути окрема угода щодо безпеки у Чорному морі. Ми передбачаємо окрему угоду щодо захисту неба, що забезпечить постачання систем ППО", - додав Єрмак.

Ця ідея має сенс, адже вона знімає ключову проблему – різну готовність різних держав партнерів до надання допомоги у разі нового нападу на Україну.

3. НАТО з доповненнями

"Європейську правду" особливо цікавило, **чи не підважує нова ініціатива наш рух до НАТО**. Аналіз представленого документа не дає приводу для занепокоєнь з цього приводу, Расмуссен та Єрмак також в один голос стверджують, що цієї проблеми немає.

"Це точно не альтернатива курсу України на членство в НАТО, 100%. Це – документ на той час, поки Україна не є членом НАТО", - пояснив Єрмак на брифінгу.

Утім, Расмуссен наголосив, що навіть після вступу до НАТО Київський безпековий компакт та створена ним "ялинка" договорів продовжать працювати.

Річ у тім, що цей договір передбачає для України можливості та механізми, які виходять за межі стандартних військових гарантій і тому – відсутні серед механізмів НАТО.

Наприклад,

передбачається, що гаранти візьмуть на себе зобов'язання накласти санкції на РФ у разі нової агресії.

Інша відмінність – ідея про те, щоби держави-гаранти після перемоги у нинішній війні допомогли Україні побудувати підприємства ВПК, щоби Україна могла сама виробляти озброєння для власної армії.

Або ж про фінансову та матеріальну підтримку для переоснащення ЗСУ (якщо нас запросять до членства НАТО невдовзі після перемоги, цей процес ще напевно не завершиться!). "Тому членство в НАТО і робота "компакта" будуть паралельно", - запевнив Расмуссен.

Але є ще один зв'язок безпекової угоди із рухом до членства.

Це те, що Альянс вже має досвід запрошення держав, що мали подібні підписані угоди. Це – Фінляндія та Швеція.

Нагадаємо,

у травні, щойно ці країни вирішили відмовитися від "нейтральності" і подати заявку на вступ до Альянсу – на політичну арену вийшов прем'єр Британії Борис *Джонсон*, який поїхав до Гельсінкі та Стокгольма і підписав із цими країнами договори про безпекові гарантії на час до вступу в НАТО.

Цей сміливий і нестандартний крок Лондона зняв загрозу того, що Росія нападе на них у період до вступу (і до того як запрацює 5 стаття Вашингтонського договору НАТО).

У Києві розраховують, що подібний важіль може допомогти й Україні, свідчить один зі співрозмовників ЄП. Тим більше, що Лондон після зміни прем'єра став ще прихильнішим до сильних кроків на підтримку України.

4. Що далі?

Поки що тексту "Київського безпекового компакта" не існує в природі – є лише його *концепція*, яку зараз вивчають або вивчатимуть партнери.

Далі, як розраховують в ОПУ, буде його міждержавне узгодження. Андрій Єрмак каже, що розраховує на підписання першого, базового документа до кінця року.

Але, як вже йшлося вище,

"м'ясо" безпекових гарантій буде не в "компакті", а в двосторонніх угодах, узгодження яких є складнішим, бо потребує ратифікації у парламентах.

Варто зауважити:

на відміну від вступу до НАТО, який є політично неможливим у період гарячої фази війни, безпекова угода у її нинішніх обрисах може бути підписана без жодних проблем.

Навіть більше:

зараз її підписання видається простішим, аніж після перемоги, адже (принаймні у рамковому документі!) Україна пропонує гарантам взяти рівно ті зобов'язання, які вони вже виконують, як-то санкції, постачання зброї тощо.

Деякі норми представленої концепції точно доведеться скоригувати.

Наприклад,

— пункт про те, що у разі нового нападу РФ держави-гаранти **зобов'язуються автоматично поновити санкції** до рівня не менше 1 вересня 2022 року – наперед неробочий для держав ЄС. Бо гарантами вони стають поодинці, а санкції ухвалюють на рівні ЄС консенсусом, і будь-яка Угорщина може їх заблокувати.

Тому Київ має бути готовий до компромісів навіть щодо нинішніх планів.

Ще одне положення, яке дещо дивує

– передбачається, що світ гарантує Україні захист лише у разі нападу Росії, і Расмуссен захищає саме таких підхід – мовляв, "інших реальних загроз немає".

Але історія Будапештського меморандуму, підписаного в 1994 році, коли мало хто уявляв повномасштабну війну з Росією, мала би навчити, що це надто короткозорий підхід.

І врешті решт, ніхто не знає, чи не розпадеться РФ за кілька років на кілька держав – і в такому разі може виявитися, що наш східний агресивний сусід вже має іншу назву.

Та можливо, що це змінять під час підготовки "компакта" до підписання.

В ОПУ демонструють, що серйозно налаштовані на укладання такої домовленості.

У вівторок Расмуссен представив напрацьований документ очільнику МЗС Дмитру *Кулебі* та спікеру ВР Руслану *Стефанчуку*, **обидва отримали доручення просувати цю ідею** серед партнерів.

Сам Расмуссен розповів, що також їде в турне Європою, щоби використати свій авторитет експерта НАТО і переконати потенційних гарантів.

Але в умовах реальної політики всього цього недостатньо.

Ключове значення матиме підтримка (або непідтримка) США. Без цього звабити на підписання багатьох інших членів НАТО, на кшталт Франції, Італії та Німеччини, буде майже нереально.



1. БЛІЩ-ІНТЕРВ'Ю АНДРІЯ ЄРМАКА

– Україна вже обговорювала "компакт" з державами партнерами, чи для них це буде сюрпризом?

– Саме цей документ вони **ще не бачили**, але **ідею президент обговорював практично з усіма** лідерами, які приїздили сюди. Я говорив з радниками з безпеки. Сьогодні увечері буду говорити з радниками з безпеки наших найближчих сусідів – держав Балтії, Польщі, Чехії, Словаччини, Румунії. Буде діалог з G7. Найближчими днями я планую телефонну розмову з Джейком Салліваном, з новим радником з безпеки Британії хочу поговорити

до кінця тижня, будуть розмови з безпековими радниками лідерів Німеччини, Франції, Італії.

– Які положення, за відчуттями, є найбільш "проблемними"? Десь партнерів доведеться переконувати?

– Звісно треба буде. Це буде непростий процес. Перш за все через те, що **гарантій у такій формі у світі ще не існує.**

Найскладніше, напевно, буде переконати записати в договір конкретику. А нам потрібні дуже конкретні речі. Ми хочемо, щоб все було чітко зафіксовано, не загальними словами. Це буде найбільш... не те що складним, але таким, що потребує роботи. Але ми вже стартуємо. Кулеба поїде у Нью-Йорк на Генасамблею, там продовжить цей діалог. Стефанчук ближчими днями має зустріч зі спікерами парламентів G7.

– **Конкретика – це про санкції? Бо все інше записане загальними словами - "надати", "допомогти", без цифр?**

– Дивіться, ви правильно зачепили питання санкцій. Бо санкційна політика у всіх країн дуже різна.

Що стосується іншої конкретики – **я думаю, що у додатках до цієї угоди може з'явитися певна конкретика за конкретними видами озброєння.** Це будуть домовленості на двосторонньому рівні.

Те саме – з **фінансовими гарантіями**, а

також по всьому комплексу військової співпраці – **не лише постачання нам зброї, технологій, а й обмін розвідданими і так далі.**

– **Чому Китай зник з числа потенційних гарантів?**

– **Він не зник.**

У переліку наведені ті країни, з якими, скажімо так, **консультації велися.**

З Китаєм ми не вели консультацій на цю тему.

1) Ми були б "за", якщо Китай буде у списку.

2) Але **було би некоректно зараз зазначати Китай до проведення принаймні початкових консультацій.**

3) Але, наскільки мені відомо, ближчим часом відбудеться зустріч міністрів закордонних справ, тому **ми цю ідею не відкидаємо.**

Насправді,

4) **ми за якомога ширше представлення Китаю.**

Хоча

5) **складно, щоб у цьому списку була країна, від якої осуду російської агресії ми досі не почули.**

– **Які терміни ви собі ставите, коли цей документ має бути підписаний?**

– Я вважаю реальним, щоби **перші підписи з'явилися до кінця цього року.**

1) Процедура може бути різна.

2) Може бути і велике (підписання з багатьма країнами - ЄП), а може бути, що консультації затягнуться, і тоді, щоб не втрачати час, ми зробимо відкритий документ, до якого зможуть приєднуватися інші гаранті.

– **Як ця структура зміниться після перемоги України у війні, і як вона буде змінюватися у процесі нашого руху до членства у НАТО?**

– До того, як ми станемо членами НАТО, нам потрібні гарантії – якщо не такі, як дає 5-та стаття, то максимально наближені.

Відповідно, вона ніяк не буде змінюватися аж до моменту, коли ми станемо членами НАТО. Я належу до оптимістів і вважаю, що це станеться у найближчому майбутньому.

Що стосується війни, то кількість охочих стати нашими гарантами може зрости саме після нашої перемоги. Хоча навіть те, що відбувається на фронті сьогодні – зміцнює віру у перемогу та майбутнє України.



2. БЛІЦ-ІНТЕРВ'Ю АНДЕРСА ФОГ *РАСМУССЕНА*

– Давайте розберемося зі статусом Київського безпекового компакта. Чи треба буде його ратифікувати? Бо це визначає, чи буде він сприйматися як юридично зобов'язуючий.

– **Ми вважаємо його зобов'язуючим.**

Бо навіть Будапештський меморандум був зобов'язуючим, хоч його і не ратифікували.

Зараз ми будемо представляти цей документ країнам, потенційним гарантам.

І я раджу, щоби його вирішили ратифікувати. Але це рішення ще треба буде ухвалити.

Врешті-решт, **головним буде політичне зобов'язання держав-гарантів. Без політичного зобов'язання, будь-який юридично зобов'язуючий документ нічого не важить.**

Росія порушила Будапештський меморандум, і що, її можна притягнути за це до відповідальності у суді? Ні.

– Але ми не знаємо, хто втілюватиме це зобов'язання за 10 років, хто буде при владі у державах-гарантах.

– Так, ми цього не знаємо.

Але ми знаємо, що захистити Україну можна лише **постачанням зброї.**

І держави-гаранти даватимуть публічні зобов'язання це зробити – а це має дуже високу вагу.

– "Компакт" передбачає **захист від нападу тільки Росії**. Чому ви не допускаєте можливість загрози від інших у майбутньому?

– Бо Росія для вас – єдиний потенційний агресор. **Я не можу уявити інші агресивні держави навколо вас, крім Росії**. Саме тому ми прямо вказали її.

Але можливо, що якась держава-гарант віддасть перевагу тому, щоб записати у документ захист від усіх агресорів.

– **Що буде, якщо якась держава, що підписала цей документ, у разі нападу на Україну не стане виконувати свої обіцянки? Як це вплине на допомогу з боку інших?**

– **В НАТО** (попри те, що там є стаття 5, яку всі вважають дієвою гарантією) – **та сама ситуація**.

Різні парламенти можуть трактувати ст. 5 по-різному. То що відбувається у разі, якщо один із союзників зазнає нападу? В цьому разі рада НАТО збирається в Брюсселі, обговорює ситуацію, а після цього кожна держава самостійно ухвалює рішення про те, як реагувати, як підтримувати державу-союзника. Реальний зміст цієї реакції залежатиме, наприклад, від складу парламенту.

Інші держави-гаранти, напевно, можуть діяти самостійно.

Утім, **це залежатиме також від того, яким буде остаточне формулювання** ключового параграфа, де йдеться про дипломатичні, економічні, військові дії, щодо яких кожна країна буде визначатися самостійно.

– **Що буде з "компактом", коли Україна стане членом НАТО? Цей документ перестане діяти, "розчиниться" у безпекових гарантіях Альянсу? Чи буде діяти паралельно?**

– Це цікаве питання.

Моє бачення таке, що навіть у разі членства у НАТО Україна збереже потребу у тій комплексній допомозі, яку передбачає Київський безпековий компакт. Тому цей документ важливий незалежно від того, чи увійшли ви до Альянсу, і продовжить застосовуватися після того.

Наприклад,

"компакт" передбачає 1) запровадження санкцій, які не є частиною договору НАТО. 2) В Альянсі немає зобов'язань держав гарантів інвестувати у ваш сектор оборони, допомагати розбудові оборонної промисловості тощо.

Тому в цьому сенсі **наша ініціатива ширша за членство в НАТО**.

– *Чи можливо, що "компакт" стане такою безпековою структурою, де одночасно будуть і США, і Китай?*

– Ні! **Я не бачу Китай у ролі країни-гаранта** для України, ні.

1) Тому ми й навели у переліку надійних, дружніх партнерів України, більшість з яких є членами НАТО.

2) Усі вони мають бути демократіями.

А я не можу сказати нічого з цього про Китай.

<https://www.eurointegration.com.ua/articles/2022/09/13/7146717/>
